



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

LA IMPUNIDAD LABORAL EN GUATEMALA UNA VÍA DE SOLUCIÓN

Oscar Augusto Rivas Sánchez

Elaborado para el Proyecto
Diálogo Estratégico sobre Trabajo Decente
y Economía Informal

Guatemala, abril de 2013.





ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

LA IMPUNIDAD LABORAL EN GUATEMALA UNA VÍA DE SOLUCIÓN

Oscar Augusto Rivas Sánchez

Elaborado para el proyecto

DIÁLOGO ESTRATÉGICO SOBRE TRABAJO DECENTE Y ECONOMÍA INFORMAL

Guatemala, octubre de 2011

Editor:
Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2012
10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

LA IMPUNIDAD LABORAL EN GUATEMALA UNA VÍA DE SOLUCIÓN[1]

Oscar Augusto Rivas Sánchez

1. Naturaleza de la IGT

Según dispone el artículo 278 del Código de Trabajo, la Inspección General de Trabajo (IGT) debe velar porque patronos, trabajadores y organizaciones sindicales cumplan y respeten las leyes laborales, disposición que para Guatemala hace efectivo los mandatos contenidos en los Convenios 81 y 129 de la OIT; de la misma manera, atiende el mandato contenido en la literal a) del artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo que asigna a los ministerios de Estado, como función general, hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.

Es decir, la Inspección General de Trabajo es el órgano del Estado, que se encarga en el ámbito administrativo, de orientar, controlar y supervisar el efectivo cumplimiento de la legislación laboral, con lo que se busca hacer positivas las normas, puesto que bien sabido es que cuando la norma no es acatada pierde su razón de ser.

2. Faltas laborales

Son faltas de trabajo y previsión social, reza el artículo 269 del Código de Trabajo (CT), las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este Código o de las demás leyes de trabajo o de previsión social, si están sancionadas con multa. Para que pueda hablarse de falta laboral

se hace necesario: que implique una infracción a las leyes laborales y que esté sancionada con multa. Si la sanción fuera de otra naturaleza, prisión por ejemplo, deja de convertirse en falta para alcanzar la categoría de delito. El mismo Código señala las reglas que han de seguirse para la aplicación de las sanciones y el monto de las multas.

[1] Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y del proyecto Diálogo Estratégico sobre Trabajo Decente y Economía Informal, y no incumben en modo alguno al Programa Actores no Estatales ni a la Unión Europea.

3. La reforma al Código de Trabajo de 2001

3.1. Antecedentes

Hasta mediados de 2001, la declaratoria de existencia de una falta laboral correspondía a los Tribunales de Trabajo y Previsión Social (Art. 269 del CT). La Inspección General de Trabajo estaba obligada a promover la sustanciación y finalización de los procedimientos por faltas de trabajo (Art. 280 del CT); correspondía a los inspectores de trabajo hacer la denuncia ante los tribunales de trabajo y previsión social, por comisión de faltas laborales (Art. 281 l CT); y existía un procedimiento que trataba de ser abreviado, pero que cumplía con los requerimientos del debido proceso y el respeto al derecho de defensa (Arts. 415 al 423 CT).

En honor a la verdad, cabe mencionar que por una parte, los juzgados de trabajo, rebasados por el gran numero de juicios ordinarios que se les presentaban y con poco interés en asuntos en los que no existía una contraparte que promoviera el avance de los procedimientos; y por la otra, el poco interés que la Inspección General de Trabajo y los propios inspectores ponían en el tema de las faltas, una vez habían salido de su jurisdicción, provocó una inmensa acumulación de procesos punitivos y la casi inexistencia de sentencias en los mismos, con lo que en el mundo de las faltas laborales, reinó la más completa impunidad, puesto que todos sabían que era casi imposible que su comisión fuera sancionada. Es innegable que esa situación exigía una pronta solución.

3.2. Decreto No. 18-2001 del Congreso de la Republica

Publicado en el Diario de Centro América el 25 de mayo de 2001, este decreto introdujo una serie de reformas al Código de Trabajo, entre las que, intentando resolver el problema de la impunidad laboral: a) Modificó sustancialmente el artículo 269, atribuyendo la potestad de imponer la sanción administrativa a la Inspección; dándole categoría de titulo ejecutivo a las resoluciones que en tal sentido dicte esa institución; destina el monto de la multa a fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino a capacitación y mejoramiento de equipo; y limita la posibilidad de impugnación de las resoluciones, a aquellas en las que el monto de la multa sea superior a Q 5,000, abriendo para el efecto la vía contencioso administrativa (lo que por cierto es contrario a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, que excluye los asuntos de materia laboral de esa vía); b) Modifica la literal b) de articulo 271, atribuyendo a la Inspección General de Trabajo la facultad de determinar la sanción que corresponda a la falta cometida; c) Modificó el procedimiento de juzgamiento de faltas (que como se ha dicho estaba atribuido a los tribunales de trabajo y previsión social) derogando las normas procesales que lo componían.

Se habla de normas procesales, sin que sea redundante, puesto que dicho procedimiento también incluye cuestiones de carácter más bien administrativo, que o no fueron modificadas o sufrieron modificaciones que no son trascendentes para este trabajo; d) Fijó una nueva forma de cálculo de las multas a imponerse, tomando como base los salarios mínimos, de manera que las mismas se adaptasen a los cambios en las condiciones económicas, lo cual es correcto; no obstante, se señala que tratándose de normas generales que deben ser aplicadas en la misma forma, se supone, a una gran empresa y a un patrono independiente, quizá una ama de casa que solo tiene a su servicio muy pocas personas, en oportunidades solamente una, las multas fijadas resultas excesivas, desatienden los principios de objetividad y realismo que inspiran al derecho del trabajo, faltando a la consideración de lo que en derecho tributario se denomina "la capacidad de pago", cuestión que es necesario resolver.

4. Sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad

En su oportunidad fueron presentadas sendas acciones de inconstitucionalidad, que denunciaban la falta de concordancia de algunas de las disposiciones del Decreto 18-2001 con La Constitución de la Republica; son de interés para este trabajo las denuncias: a) Que la limitación de la posibilidad de impugnación de las sanciones impuestas por la Inspección General de Trabajo, cuando la multa fuera menor de Q 5000, restringe los derechos de libertad e igualdad y libertad de acción, así como el derecho de defensa; b) que al atribuir a la Inspección de Trabajo la facultad de sancionar una falta, se tergiversan los artículos 103 y 203 de la Constitución de la Republica, puesto que se le está confiriendo una facultad que solo corresponde a los Tribunales de Justicia y que la Constitución asigna específicamente a los Tribunales de Trabajo y Previsión Social.

Varios años después (2004) la Corte de Constitucionalidad dictó sentencia, en la que estimó que atribuir el conocimiento y resolución de las faltas a la Inspección General de Trabajo; dar categoría de titulo ejecutivo a las resoluciones de la inspección General de Trabajo; destinar el monto de lo recaudado a fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; y la limitación de la posibilidad de impugnación de las resoluciones de dicha inspección, (literales b), d), e) y f) del artículo 269 del Código de Trabajo (ahora reformado como ya ha quedado expuesto) contraviene lo dispuesto en el artículo 103 segundo párrafo y 203 de la Constitución de la República, que asignan la potestad de administrar justicia y específicamente la justicia laboral, a los Tribunales de Trabajo y Previsión Social; y que adicionalmente, también se violenta el artículo 213 de la referida Constitución, que destina los fondos provenientes de la administración de justicia, al Organismo Judicial.

En su parte resolutiva, y en lo referente al artículo 269 del Código de Trabajo (reformado por el articulo 15 del decreto 18-2001), la sentencia declara: a) la inconstitucionalidad de la oración que en el párrafo segundo del dice: *"Una vez que la existencia de la falta haya sido debidamente establecida por la Inspección General de Trabajo, directamente o por medio de cualquiera de sus delegaciones, se dictará la resolución que corresponde imponiendo la sanción administrativa y fijando plazo para su cumplimiento.";* b) la inconstitucionalidad de la palabra "*administrativa*" que está contenida en la segunda oración del párrafo segundo; c) La inconstitucionalidad de la tercera oración del párrafo segundo que expresa que "*Para los efectos de cobro las resoluciones de la Inspección General de Trabajo tienen categoría de título ejecutivo.*"; d) la inconstitucionalidad del párrafo cuarto que dice: "*El monto de lo recaudado por aquellas sanciones administrativas constituye fondos privativos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, con destino especifico para capacitación y mejoramiento de equipo*"; e) La inconstitucionalidad del párrafo quinto que disponía: "*El pago de las multas impuestas deberá hacerse directamente a la Inspección General de Trabajo, que deberá extender el respectivo comprobante autorizado por la Contraloría General de Cuentas y acreditará los fondos a la cuenta privativa que corresponda*"; y, f) la inconstitucionalidad del párrafo sexto que dice: "*Las resoluciones de la Inspección General de Trabajo serán impugnables de conformidad con el presente Código, y por el procedimiento contencioso administrativo cuando las sanciones impuestas excedan de cinco mil quetzales*".

Con lo anterior, las oraciones, palabras y párrafos que fueron declarados inconstitucionales, quedaron excluidos de nuestro ordenamiento legal. Nótese que conforme al contenido de la sentencia, quedan sin vigencia las disposiciones que atribuían el conocimiento de las faltas a la Inspección General de Trabajo, pero no se creó una norma que resolviera el problema, lo que de alguna manera es natural, puesto que la corte no es legisladora.

5. Situación actual

Como consecuencia de la reforma al Código de Trabajo ya comentada y la posterior sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, han surgido una serie de situaciones que es necesario señalar, así:

5.1. Una inmensa laguna

5.1.1. Según dispone el artículo 415 del Código de Trabajo, "El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo tiene acción directa para promover y **resolver acciones contra las faltas,** contra las leyes de trabajo y previsión social, conforme los incisos l) y m) del artículo 281 de este Código".

Esta disposición que se encuentra vigente, es contraria a la sentencia dictada por la corte, puesto que en la sentencia se tacha de inconstitucionalidad la posibilidad de que la Inspección General de Trabajo pueda resolver las faltas laborales, por eso, esta última disposición fue excluida de nuestra legislación vía sentencia. Pero, ni los interponentes de las acciones de inconstitucionalidad ni la corte repararon en el artículo citado, que a la luz de lo dispuesto en la sentencia comentada "también es inconstitucional", pero se encuentra vigente.

Entonces: ¿A quién corresponde resolver las faltas laborales? Y la pregunta se hace más importante cuando señalamos que en este tema "la única norma vigente", el citado artículo 415 atribuye al Ministerio de Trabajo y Previsión social, vía la Inspección, la resolución de las faltas laborales; al fin de cuentas, lo que la Corte de Constitucionalidad hizo fue excluir de la legislación una norma, pero sin crear, una norma que sustituyera la excluida, lo cual, como antes se dijo, es completamente natural dado que la corte no es legisladora.

5.1.2. El citado artículo 415, dispone que la acción del Ministerio de Trabajo a través de la Inspección General de Trabajo debe desarrollarse "conforme los incisos l) y m) del artículo 281 del Código de Trabajo, lo que significa que ÚNICAMENTE en la forma prescrita por las literales indicadas, puede actuar el Ministerio mencionado.

Pero al examinar la literal l) mencionada, se constata que "Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el Inspector de Trabajo o Trabajador Social levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa infractora para que dentro de un plazo que él fije se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención levantará acta dando audiencia al infractor para que se manifieste y haciendo constar que no se cumplió, promoviendo la acción administrativa establecida en este Código".

Lo que significa que los inspectores de trabajo SOLO PUEDEN PROMOVER ACCIONES ADMINISTRATIVAS (que por virtud de la sentencia, ya no son procedentes) O LO QUE ES LO MISMO, NO PUEDEN PROMOVER ACCIONES JUDICIALES. Consecuente con lo anterior, la Inspección General de Trabajo NO PUEDE PROMOVER ACCIONES JUDICIALES, y es que no es dable jurídicamente, buscar un camino distinto, cuando la propia ley señala la vía a seguir; y la ley vigente solo se refiere a acciones administrativas, vedando el camino para que la Inspección General de Trabajo pueda iniciar acciones judiciales. 5.1.3. Fue quizá por esta razón, que en la parte considerativa de la sentencia, la Corte de Constitucionalidad insinúa un procedimiento que resolvería el problema al señalar: "*Sin perjuicio de lo anteriormente considerado, esta Corte advierte que los eventuales conflictos*

que pudiesen suscitarse en el juzgamiento de las faltas de trabajo y previsión social, por la forma en la que se declarará la inconstitucionalidad parcial del artículo 15 impugnado, pueden solucionarse mediante una correcta observancia de los artículos 103, 203, 204 y 213 constitucionales y su integración con lo dispuesto en los artículos del 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial, a efecto de observar el carácter tutelar de las leyes de trabajo, en congruencia con el mandato que impone el primer párrafo del artículo 103 precitado."

Pero si esto se ve más despacio, se puede constatar que los artículos 103, 203, 204 y 213 constitucionales, en nada contribuyen a resolver el problema, a no ser definiendo que se trata de asuntos que deben someterse a la jurisdicción de los tribunales de trabajo y previsión social, lo que no resuelve ni la integración de las normas ni la contradicción existente; y que los artículos del 135 al 140 de la Ley del Organismo Judicial se refieren a los incidentes, de los que podemos rescatar el 135 que podría decirse da un camino para el juzgamiento de las faltas laborales, aun cuando a nuestro entender no, puesto que ese artículo dice que *"Toda cuestión accesoria que sobrevenga o se promueva con ocasión de un proceso, que no tenga señalado por ley procedimiento, deberá tramitarse como incidente."*

Y la falta laboral, a no ser que fuera cometida dentro de otro asunto judicial, NO ES CUESTION ACCESORIA, SINO ES CUESTION PRINCIPAL, con lo que la utilización de la vía incidental queda vedada, a mas de señalar que lo dicho por la corte en este asunto, NO PUEDE TENER FUERZA DE LEY, es más, no está redactado en forma imperativa, sino solo se queda en sugerencia o insinuación, por lo que su utilización, a nuestro criterio violentaría el debido proceso.

5.1.4. Pero volviendo al artículo 415 del Código de Trabajo, a quien corresponde resolver lo referente a las faltas laborales es al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. ESTO ES LEY VIGENTE, entonces los juzgados de trabajo y previsión social, con perdón de la sentencia, están impedidos de conocer y sancionar una falta laboral, ya que si tal cosa sucediere se estaría violentando el principio de legalidad y la garantía constitucional del debido proceso.

5.1.5. En conclusión la laguna legal es muy grande: la ley no permite a la Inspección General de Trabajo promover acciones judiciales; existe contradicción entre normas vigentes y la sentencia de la corte; el procedimiento incidental, por definición, no es aplicable al tema.

5.2. Falta de procedimiento

Las complicaciones siguen, aparece otra laguna: Lo primero que debemos recordar es que el tema de las faltas laborales corresponde al derecho punitivo y que conforme al

artículo 12 constitucional ninguna persona puede ser juzgada por procedimientos que no estén establecidos legalmente.

El procedimiento para el juzgamiento de faltas laborales que ordenaba el Código de Trabajo originalmente y que debían aplicar los tribunales, fue derogado en 2001, o lo que es lo mismo, **ya no existe**; el procedimiento, si es que merecía tal calificativo, creado para que las faltas laborales fueran conocidas y resueltas por la Inspección General de Trabajo, fue excluido de la legislación por la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad, es decir, **ya no existe**; y la sugerencia contenida en la sentencia de marras, referente a que debe aplicarse el procedimiento incidental, tampoco es aplicable, puesto que ese procedimiento tal como ha quedado dicho, solo es aplicable a cuestiones accesorias, calidad que no tienen las faltas y a que en rigor doctrinario, el juzgamiento de una cuestión punitiva debe tener un procedimiento especial, que debería comenzar con la "indagatoria" del imputado, respetando las garantías de defensa, cosas que con el procedimiento incidental jamás podrán conseguirse.

Si a lo anterior agregamos que conforme al artículo 415 del Código de Trabajo, a quien corresponde resolver las faltas laborales es a la Inspección General de Trabajo, simplemente podemos concluir que en la actualidad no existe un procedimiento para juzgar las faltas laborales o lo que es lo mismo, que no se cumple el mandato del articulo 12 constitucional. A lo anterior se agrega que en el derecho punitivo, por mandato constitucional, no puede darse la analogía ni la integración, solo pueden aplicarse procedimientos preestablecidos, que como se ha dicho, en el caso que nos ocupa no existen.

5.3. Impunidad

Todo lo expresado ha originado una situación francamente lamentable: algunos tribunales han emitido sanciones por la vía incidental, desconocemos si alguien ya ha impugnado eso mediante acciones de índole constitucional; otros tribunales han declarado la imposibilidad por falta de procedimiento de las denuncias presentadas. No han faltado los casos en los que la Inspección General de Trabajo omitió la segunda audiencia al infractor, que ordena la literal l) del articulo 281 del Código de Trabajo; y en la mayoría de los casos, simplemente se ha congelado el tramite de los expedientes, todo lo cual genera la casi inexistencia de sanciones laborales y con ello la más completa impunidad.

En Guatemala se habla de que existe impunidad, siempre refiriéndose a cuestiones de corrupción y otros hechos de naturaleza criminal; también se hace referencia a lo tributario y con menor frecuencia a otros aspectos; pero pocas veces se señala, a no ser por entidades

internacionales o nacionales dedicadas al estudio de estos temas, que donde mayor impunidad existe es en el ámbito laboral. Sobra decir que esta situación no puede continuar, ya que a más de colocar a nuestro país en una posición muy precaria ante la comunidad internacional, definitivamente se constituye en un serio obstáculo al desarrollo ordenado y equitativo que debe tener.

6. Sanción administrativa

Entidades administrativas que aplican sanciones. No obstante que del contenido de la sentencia comentada, que en pocas palabras señala que asignar el juzgamiento de una falta a una autoridad administrativa es contrario al articulo 203 de la Constitución de la República, lo que solo puede entenderse en el sentido que toda falta, sin importar su naturaleza y la imposición de una sanción son cuestiones de orden judicial, y que al menos para el caso del derecho laboral, es un tema ya resuelto, creemos que vale la pena mencionar que tal argumento es de muy discutible validez, fundamentalmente a la luz de la legislación vigente en Guatemala, lo que se explica a continuación:

6.1. Las normas jurídicas señalan el comportamiento que deben seguir aquellos a quienes van dirigidas. Ninguna razón de ser tendría dichas normas si su cumplimiento no resultara obligatorio, lo que hace que su incumplimiento, origine una consecuencia de derecho. En términos generales, la sanción no es ni más ni menos que la consecuencia jurídica del incumplimiento de lo preceptuado por la norma. Es la represión impuesta por una autoridad, a quien ha infringido el deber impuesto por la norma.

Sanción Administrativa, dice Guillermo Cabanellas, es “La medida penal que impone el poder ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Por lo general se reducen a multas.....”. La sanción administrativa viene a ser, una pena que impone la autoridad administrativa, dentro del ámbito de su competencia, ante la existencia de un hecho contrario a la ley.

La sanción administrativa, señala el doctor Juan Carlos Smith, tiene un carácter disciplinario[2] Con lo expresado, queda evidenciado que doctrinariamente, es completamente factible la existencia de la sanción administrativa, toca entonces examinar si este tipo de sanción tiene vida en el derecho guatemalteco, lo que se confirma con la sola lectura de la literal r) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que asigna como

---

[2] Smith, Juan Carlos. SANCION. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXV, Pág. 159

una de las funciones del Presidente la República la de “Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales **por actos u omisiones en el orden administrativo**.”

Ahora bien, por mandato constitucional, La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca, lo que origina una aparente contradicción, puesto que la imposición de una multa es una cuestión materialmente jurisdiccional, que desde esta óptica sería competencia exclusiva del Organismo Judicial. Nosotros creemos que tal contradicción no existe, si tal como ocurre en algunos entes públicos, la imposición de la sanción administrativa, la fijación de una multa al infractor de algún precepto reúne los requisitos de “legalidad”, es decir, esta fundada en una ley, y de “examen jurisdiccional”, consistente en una revisión de lo actuado por la autoridad administrativa, que deben hacer los tribunales de justicia. Lo anterior se ilustra con normas vigentes en Guatemala.

6.2. El Código Tributario, en su artículo 69, dispone que “Toda acción u omisión que implique violación de normas tributarias de índole sustancial o formal constituye infracción que sancionará la Administración Tributaria, en tanto no constituya delito o falta sancionados conforme a la legislación penal.” Con lo que reconoce la existencia de la sanción administrativa; mas adelante, en el artículo 98 prescribe que la Administración Tributaria está obligada a verificar el correcto cumplimiento de las leyes tributarias y que para tales efectos podrá entre otras cosas, sancionar a los contribuyentes y responsables, de acuerdo con este código y demás leyes tributarias.

Con lo anterior, queda salvado el principio de legalidad, y luego cumple con el principio de examen jurisdiccional de lo actuado por la Administración Tributaria, cuando en el artículo 121 ordena que las resoluciones finales dictadas en este proceso, son impugnables ante los tribunales competentes, agregando toda una serie de medios de impugnación que pasando por el recurso de revocatoria, enmienda y nulidad, llega hasta el procedimiento Contencioso-Administrativo, cuya sentencia, como es sabido, puede ser examinada en Recurso de Casación por la Corte Suprema de Justicia, con lo que se ha consumado el perfecto acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales.

6.3. Con la Ley de Minería sucede una situación similar, pues en su artículo 56, dispone que la Dirección de Minería es el órgano competente para supervisar, inspeccionar y velar por el cumplimiento y aplicación de esta ley y su reglamento e imponer las sanciones conforme a este capítulo (principio de legalidad), y que el procedimiento para su imposición será establecido en el Código Tributario, agregando en el artículo 59 que contra las resoluciones

emitidas por el Ministerio o la Dirección, podrán interponerse los recursos que establece la Ley de lo Contencioso Administrativo, los que como se ha dicho, llegan hasta el Recurso de Casación.

6.4. En el ámbito municipal, el código de la materia dispone en la literal h) del artículo 100, que los ingresos provenientes de multas administrativas forman parte de los ingresos del municipio. En su artículo 151 atribuye funciones sancionatorias a las autoridades municipales, las que incluyen imposición de multas; y más adelante, señala como medios de impugnación (artículos del 155 al 160) los comprendidos en la Ley de lo Contencioso - Administrativo.

6.5. Por último se señala el caso del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, cuya Ley Orgánica prescribe que (artículo 52) los reclamos que formulen los patronos o los afiliados con motivo de la aplicación de esta ley o de sus reglamentos, deben ser tramitados y resueltos por la Gerencia........ Contra lo que ésta decida procede el recurso de apelación ante la Junta directiva............. Sólo ante los tribunales de trabajo y de previsión social pueden discutirse las resoluciones de la Junta Directiva. Agregando el artículo 53 que los juicios que se sigan para la imposición de multas o sanciones deben iniciarse y resolverse en definitiva ante y por los tribunales de trabajo y de previsión social. Lo anterior es consecuencia del contenido del artículo 100 constitucional, que atribuye al instituto la aplicación del régimen de seguridad social y ordena que contra las resoluciones que este dicte proceden los recursos administrativos incluido el Contencioso Administrativo. Y los ejemplos pueden ser muchos más.

7. Vía de solución

Definitivamente la situación planteada no puede continuar, es urgente que sean emitidas las disposiciones legales que resuelvan el problema; la situación laboral del país, la lucha contra la impunidad y la comunidad internacional, exigen una solución que partiendo de lo que hasta hoy se ha tenido, y con pleno respeto de los preceptos constitucionales y las decisiones judiciales, dote al Estado de un instrumento eficaz para el conocimiento y sanción de las faltas laborales. En este sentido, se presentan tres posibles formulas de solución,

7.1. La estructuración de una nueva Inspección General de Trabajo, mediante la emisión de una ley que la organice, le asigne los recursos necesarios para su funcionamiento y la dote de todos los instrumentos legales que le permitan atender con eficiencia, prontitud, y fundamentalmente con pleno respeto a los principios constitucionales, la problemática

laboral. En este sentido, es sabido que ya ha habido esfuerzos, existe un proyecto bastante completo preparado por la OIT, que podría ser muy útil como fundamento de la discusión al respecto.

Ahora bien, la experiencia legislativa en lo referente al trámite de este tipo de leyes, desgraciadamente no es la mejor, peor aun, tratándose de normas que no resuelven los problemas mas ingentes de la población y que por ello acaparan el accionar de los políticos como la seguridad, los aspectos tributarios y otros de ese tipo, sino mas bien, de normas a las cuales la mayoría no les da la importancia que tienen, o no la entiende y que de agregado, originaran sanciones para los infractores y reducirán el ámbito de la impunidad.

Como lo expresa Roberto Alejos Cámbara, al referirse a las modificaciones a una ley: "Todo el proceso del proyecto de ley antes de llegar al Congreso, dentro del Congreso y una vez aprobado por este Organismo, es lo mismo. Pero se aconseja que lo urgente, lo necesario y lo elemental si se puede corregir modificando la ley ya vigente, en vez de crear una ley nueva, así se haga, porque la discusión en el pleno es más corta, y se evita que los diputados quieran aprovechar para hacer otros cambios en los artículos, lo que atrasaría la presentación del proyecto al pleno del Congreso.........Por lo tanto se recomienda no hacer un proyecto de ley creando una ley nueva o modificando la ya existente, si lo que se pretende es modificar uno o varios artículos determinados..." (Como presentar proyectos de ley, Pag. 42).

Por ello, sin temor a equivocarnos, afirmamos que una iniciativa de este tipo, sería vista con desdén, con muy poco interés y que sufriría el máximo de desaires, de manera que si algún día se llega a aprobar, seria luego de pasado mucho tiempo y como ha quedado dicho, la situación no puede esperar, de manera, que la encontramos poco viable.

7.2. La propuesta de reformas al Código de Trabajo, que con los necesarios ajustes recoja el espíritu del Decreto 18-2001 –hay que destinar el monto de las multas al Organismo Judicial y hay que examinar muy detenidamente lo referente al contencioso administrativo- y con una buena fundamentación señale que en Guatemala si son posibles las sanciones administrativas, para permitir que sea la Inspección General de Trabajo quien resuelva y en su caso aplique las multas por faltas laborales.

Pareciera ser que jurídicamente esta vía es correcta, pero contra ella se esgrimirían argumentos como que ya la Corte de Constitucionalidad dijo que tal cosa no es factible – lo que no necesariamente quiere decir que la corte haya estado en lo correcto y que una nueva corte no pueda cambiar esa doctrina- y de inmediato, se plantearían denuncias de

inconstitucionalidad que nuevamente entorpecerían el adecuado funcionamiento de tal disposición y en nada contribuirían a una pronta solución del tema, con lo que se trata de una vía poco aconsejable.

7.3. Por ultimo queda la opción de volver a la legislación original, pero ahora, dotando al procedimiento de juzgamiento de faltas, de mayor agilidad, y exigiendo al Organismo Judicial más atención y preocupación por el tema. Para esta, que pareciera ser la posibilidad más elemental, creemos que existiría un mejor ambiente y una mayor receptividad de parte de los involucrados, pero fundamentalmente del Congreso de la República y por ello es la que creemos que debe acogerse.

8. A manera de conclusión

Lo expuesto evidencia la existencia de lo que podría llamarse "un limbo legal", laguna, desorden, contradicción, todo lo cual desemboca en una total impunidad, en la falta de atención adecuada a la problemática laboral y en el señalamiento por parte de la comunidad internacional, de que en Guatemala no se sancionan las violaciones a las leyes laborales, lo que nos coloca en la nomina de los países que no se preocupan por la existencia de relaciones laborales enmarcadas en la ley, situación que no puede esperar más, lo que hace necesaria la formulación de un anteproyecto de ley que pueda ser discutido por el Congreso de la República y al cobrar vigencia resuelva tal problemática.

9. Propuesta de anteproyecto de ley

DECRETO No.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA,

CONSIDERANDO:

Que el régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social. Que uno de los derechos que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades es la fijación de normas de cumplimiento obligatorio para empleadores y trabajadores, lo que obliga al Estado a sancionar conforme a la ley el incumplimiento de dichas normas.

CONSIDERANDO:

Que como consecuencia de la sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad el tres de agosto de dos mil cuatro, dentro de los expedientes acumulados 898-2001 y 1014-2001, que declaró la inconstitucionalidad de algunas partes del Decreto 18-2001 del Congreso de la Republica, en la actualidad existen vacíos legales que dificultan la aplicación de sanciones por la comisión de faltas laborales, lo que genera desorden e impunidad laboral, que deben ser corregidos.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el articulo 171 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala,

DECRETA:

Las siguientes

REFORMAS AL CODIGO DE TRABAJO, DECRETO NUMERO 1441 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, Y SUS REFORMAS

ARTÍCULO 1. Se reforma el artículo 269, el cual queda así:

“**Artículo 269.** Son faltas de trabajo y previsión social las infracciones o violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de este código o de las demás leyes de trabajo y previsión social, si están sancionadas con multa.

Los Tribunales de Trabajo y Previsión Social deben enviar copias autorizadas de las sentencias firmes dictadas en el procedimiento de faltas a la Inspección General de Trabajo, a efecto de que sean inscritas en el registro de faltas.”

NOTAS:

- No se hace referencia a quien lo debe resolver, puesto que eso aparece en artículos siguientes.
- No se hace referencia a la forma de cobro, porque la insolvencia ya esta regulada por el articulo 423
- El registro de faltas debe ser atendido por la IGT, puesto que es a ella a la que corresponde el control de esta materia.

ARTICULO 2. Se reforma la literal b) del artículo 271, la cual queda así:

"b) Para determinar la sanción aplicable, el tribunal tomara en cuenta las circunstancias económicas y los medios de subsistencia del sancionado, sus antecedentes y condiciones personales, el mal causado, y, en general, los demás factores que puedan servir a la mejor adecuación de la sanción. Cuando el infractor sea un patrono que tengan a su servicio hasta tres trabajadores, la primera vez se le aplicará como sanción, el veinticinco por ciento de la multa mínima fijada para la infracción de que se trate. En caso de reincidencia se incrementara en un cincuenta por ciento la multa fijada. No hay reincidencia si ha transcurrido un año o más entre la fecha en que se hizo efectiva la multa impuesta y la fecha de colisión de la nueva falta."

NOTA:
Aquí se incluye como novedad una excepción al monto de las multas, en búsqueda de cumplir con la objetividad y realismo que son características del derecho laboral, en lo referente al nivel económico del infractor, tal como se señala en el apartado 3.2.

ARTICULO 3. Se reforma la literal l) del artículo 281 del Código de Trabajo, la cual queda así:

" l) Siempre que comprueben violaciones a las leyes laborales o sus reglamentos, el Inspector de Trabajo o trabajador social, levantará acta y prevendrá al patrono o representante legal de la empresa responsable para que dentro del plazo que él fije, se ajuste a derecho. Vencido el plazo otorgado sin haberse cumplido la prevención, hará constar dicha circunstancia y promoverá la acción judicial que corresponde."

NOTAS:
1. Se le quita el calificativo de infractora a la empresa, puesto que eso solo lo puede determinar el juez
2. Se elimina la segunda audiencia, pues no tiene sentido alguno y solo hace más lento el procedimiento.

ARTICULO 4. Se reforma el artículo 415 del Código de Trabajo, la cual queda así:

"Artículo 415. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo, tiene acción directa para promover acciones por faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, conforme los incisos l) y m) del articulo 281 de este Código"

NOTA:
Aquí se resuelve el tema planteado en el apartado 5.2.

ARTÍCULO 5. Se crea el artículo 417 del Código de Trabajo, el cual queda así:

"**Artículo 417.** La denuncia debe hacerse, por escrito o en forma verbal, ante el Juez de Trabajo y Previsión Social. Si la denuncia fuere verbal, el secretario del juzgado levantará el acta correspondiente"

NOTAS:

1. Este artículo fue derogado por el decreto 18-2001, razón por la que procede crearlo.
2. En la capital, sería ante uno de los juzgados de admisión de demandas, conforme al acuerdo 31-2011 de la Corte Suprema de Justicia.

ARTICULO 6. Se crea el artículo 418 del Código de Trabajo, el cual queda así:

"Artículo 418. La denuncia deberá contener el Juzgado al que se dirige, nombre del denunciante, edad, estado civil, profesión u oficio, vecindad y lugar para recibir notificaciones; nombre o razón social del presunto infractor, relación de los hechos y todas las especificaciones que permitan la adecuada comprobación del hecho de que se trate"

NOTA: Se han quitado trámites que aparecían en la legislación anterior, tales como la ratificación, puesto que se considera a la misma como un simple retraso, que en realidad no aporta nada a la investigación.

ARTICULO 7. Se reforma el artículo 419 del Código de Trabajo, la cual queda así:

"Artículo 419. Presentada la denuncia, el juez calificará su admisibilidad y si la encontrare ajustada a derecho, dentro de las veinticuatro horas siguientes dictará resolución mandando que se instruya la averiguación correspondiente, ordenando la práctica de todas las diligencias que estime pertinentes. Para el efecto todas las autoridades están obligadas a prestarle el auxilio correspondiente.

Dentro de los ocho días siguientes a la admisión de la denuncia, deberá prestar declaración el presunto responsable, quien será apercibido en el sentido que en caso de inasistencia injustificada, se tendrán por ciertos los hechos denunciados. Entre la citación y la audiencia deberán mediar por lo menos dos días"

ARTICULO 8. Se crea el artículo 420 del Código de Trabajo, la cual queda así:

"Artículo 420. Si al prestar su declaración, el presunto infractor reconoce los hechos

constitutivos de la denuncia, sin más trámite, el juez dictará sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si el presunto infractor no reconociere los hechos contenidos en la denuncia, podrá ofrecer todos los medios de prueba que estime pertinentes, caso en el cual, el juicio se abrirá a prueba por el plazo de diez días; dentro de los tres días siguientes al vencimiento de dicho plazo, el juez dictará sentencia.

En todo lo referente al ofrecimiento, admisión, diligenciamiento y calificación de la prueba, se estará a lo dispuesto por el capitulo séptimo del título undécimo de este código. El juez instructor, bajo su estricta responsabilidad, deberá velar porque entre la presentación de la denuncia y la notificación de la sentencia, medie un plazo máximo de cuarenta días" NOTAS:

1. Como novedad se fija un plazo máximo de duración del procedimiento, el cual se deja a la responsabilidad del juez, en búsqueda de eliminar los reiterados vicios que se han presentado en el pasado.
2. Estimamos que se respeta el debido proceso, pero mediante un procedimiento acelerado.
3. Es obvio que los jueces reclamarán muchas cosas, pero aquí vale recordar que mediante normas un tanto estrictas, al menos en primera instancia, TODOS LOS JUECES respetan los plazos fijados dentro de un amparo.

ARTICULO 9. Se crea el artículo 421 del Código de Trabajo, la cual queda así:

"Artículo 421. En el procedimiento de juzgamiento de faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social, únicamente procede el recurso de apelación contra la sentencia, y el de responsabilidad contra los jueces y magistrados. El recurso de apelación deberá ser interpuesto dentro del plazo de tres días de notificada la sentencia. Interpuesto el recurso de apelación, previa notificación a las partes las actuaciones se elevaran a la sala jurisdiccional que corresponda, la que sin otro trámite, deberá dictar sentencia dentro del plazo de cinco días, bajo la responsabilidad de sus integrantes."

NOTA:
Como en la actualidad la costumbre es impugnarlo todo, con el propósito de retardar el procedimiento, expresamente se fijan como únicos medios de impugnación la apelación y la responsabilidad de los juzgadores.

Artículo 10. Vigencia. El presente decreto empezará a regir el ....

BIBLIOGRAFIA

Alejos Cámbara, Roberto. Como Presentar Proyectos de ley.

Cruz Minera, Eddy Roberto. FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCION GENERAL DE TRABAJO. Insumos para la Elaboración de Políticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Proyecto Apoyo a la Elaboración de la Política Laboral de Guatemala. ASIES.
García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho.

Lopez Larrave, Mario. Introducción al Estudio del Derecho Procesal Laboral.

Vidal Perdomo, Jaime. DERECHO ADMINISTRATIVO

Suay Rincón, José. ACTIVIDAD SANCIONADORA. Manuales Derecho Administrativo Práctico.

Torres Sontay, Norma Lilian. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN DE LA INSPECCIÓN GENERAL DE TRABAJO COMO CONTRALOR DEL

PAGO DEL SALARIO MÍNIMO PARA ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS EN EL MUNICIPIO DE QUETZALTENANGO

Cabanellas, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA
DICCIONARIO JURIDICO CONSULTOR MAGNO

Legislación consultada

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA CODIGO DE TRABAJO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

LEY DEL ORGANISMO EJECUTIVO LEY DEL ORGANISMO JUDICIAL

LEY DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CODIGO TRIBUTARIO

LEY DE MINERIA

LEY ORGANICA DEL IGSS CODIGO MUNICIPAL

OIT. CONVENIO 81Sobre Inspección de Trabajo.

OIT. CONVENIO 129, Sobre Inspección de Trabajo (Agricultura) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, ACUERDO 31-2011

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD Sentencia expedientes acumulados, 898-2001 y 1014-2001.


UNIÓN EUROPEA


asies
Asociación de Investigación
y Estudios Sociales